

ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΟΣ ΣΧΕΔΙΑΣΜΟΣ ΚΑΙ ΥΛΟΠΟΙΗΣΗ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΕΡΓΩΝ

ΤΟΥ ΣΕΡΓΙΟΥ ΛΑΜΠΡΟΠΟΥΛΟΥ, ΟΜΟΤΙΜΟΥ ΚΑΘΗΓΗΤΗ ΕΜΠ, ΠΡΟΕΔΡΟΥ ΤΟΥ ΕΘΝΙΚΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ ΒΙΟΜΗΧΑΝΙΑΣ ΥΠΟΔΟΜΩΝ ΚΑΙ ΚΑΤΑΣΚΕΥΩΝ (ΕΣΒΥΚ)



Στη Χώρα μας δεν υπήρξε μέχρι σήμερα ουσιαστικός μακροπρόθεσμος εθνικός σχεδιασμός υποδομών - κατασκευών, παρά τις όποιες προσπάθειες ειδικά των τελευταίων ετών. Εξάλλου, ο συνθετικός χαρακτήρας και η μεθοδολογία του σχεδιασμού δεν ήταν δυνατό να υποκατασταθούν ούτε από τα πολυετή ευρωπαϊκά προγράμματα χρηματοδότησης, ούτε από την απλή παράθεση τίτλων στα κείμενα των προτάσεων των δημοσίων φορέων για νέα έργα. Η κάθε κυβέρνηση, περιφερειακή ή δημοτική αρχή, με το που αναλάμβανε την εξουσία, αυτοσχεδίαζε. Σε όλα τα συγχρηματοδοτούμενα και μη προγράμματα έργων προκάναμε στο όριο. Δεν υπήρχε απόθεμα ώριμων μελετών έργων, ενώ πάντα παραπονούνταν οι κυβερνώντες ότι δεν βρήκαν κάτι έτοιμο από τους προηγούμενους. Όμως, ο σχεδιασμός και η υλοποίηση των έργων πρέπει να ακολουθούν αυστηρά τη λογική σειρά: γιατί - πώς - τι - πότε. Στην Ελλάδα, ξεκινάμε από το πότε.

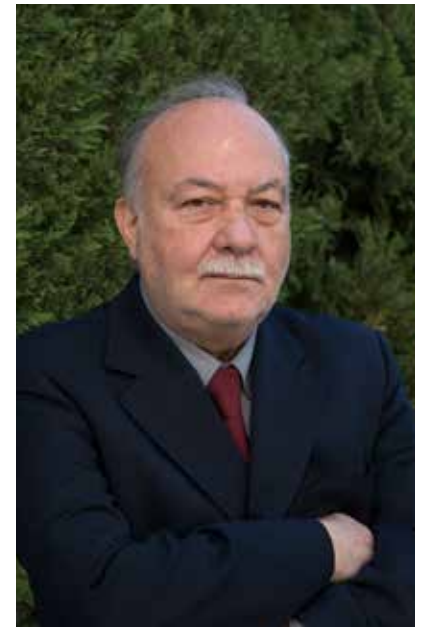
ΠΟΙΟΣ ΕΙΝΑΙ Ο ΠΡΑΓΜΑΤΙΚΟΣ ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΟΣ ΣΧΕΔΙΑΣΜΟΣ

Ο σχεδιασμός πρέπει να συστηματοποιηθεί και να συνδεθεί με την εκπόνηση αξιόπιστων πρόδρομων μελετών και τη δημιουργία βάσεων δεδομένων (ιστορικό - καταγραφή - ανάλυση αναγκών, Μελέτες Σκοπιμότητας, Αναλύσεις Κόστους - Ωφελειών / Αποτελεσματικότητας, Κυκλοφοριακές Μελέτες, Στρατηγικές Μελέτες Περιβαλλοντικών και Κοινωνικών Επιπτώσεων, Γεωλογικοί Χάρτες, Μητρώα Γεωτρήσεων, Κτηματολόγιο κ.λπ.), στις οποίες στη συνέχεια θα βασιστεί η λήψη των αποφάσεων. Παράλληλα, όπως η παγκόσμια σημερινή πρακτική επιτάσσει, οι μελέτες πρέπει να υπόκεινται στις αρχές του κύκλου ζωής των έργων (λειτουργία, συντήρηση, κατανάλωση ενέργειας κ.λπ.), ασφαλούς συστήματος (safe system approach), διαχείρισης των κινδύνων, διαχείρισης της αξίας (value engineering) και κατασκευασιμότητας, καθώς και να ακολουθεί ευέλικτες πρακτικές (flexible design). Χαρακτηριστικό αρνητικό παράδειγμα

σχεδιασμού αποτελεί το Πρόγραμμα Παραχώρησης Αυτοκινητοδρόμων συνολικού προϋπολογισμού 7 δισεκατομμυρίων ευρώ περίπου πριν 15 έτη. Το βασικότερο λάθος ήταν ο υπερσχεδιασμός των έργων και η ένταξη οδικών τμημάτων στα οποία αναμένονταν πολύ χαμηλοί κυκλοφοριακοί φόρτοι, ακόμα και με τα δεδομένα της προ κρίσης περιόδου. Επίσης, δεν υπήρξε στιβαρή μελέτη ανάλυσης κινδύνων για το Δημόσιο, δεν υιοθετήθηκε η αρχή της διαχείρισης της αξίας στις τεχνικές λύσεις οπότε απαιτήθηκε εκτεταμένο re-engineering, προβλέφθηκαν εξωπραγματικά μικρές προθεσμίες για απαλλοτριώσεις και μετακινήσεις δικτύων ΟΚΩ κ.λπ. Όλα αυτά οδήγησαν σε τεράστιες καθυστερήσεις και πρόσθετη δαπάνη πολλών εκατοντάδων εκατομμυρίων ευρώ.

Στον αντίποδα, παράδειγμα καλής πρακτικής value engineering αποτελεί το αποκαλούμενο Flyover, μακρά γέφυρα/έργο αναβάθμισης της Ανατολικής Περιφερειακής Θεσσαλονίκης, που ανατέθηκε πρόσφατα με συμβατικό προϋπολογισμό 370 εκατομμύρια ευρώ, δηλαδή λιγότερο από το ήμισυ του προϋπολογισμού της αρχικής τεχνικής λύσης με σήραγγες.

Ο εθνικός στρατηγικός σχεδιασμός πρέπει να έχει μακροχρόνια οπτική (ορίζοντα 20ετίας ή/και 40ετίας), να μη στοχεύει στην εμβολιαστική επίλυση τρεχόντων προβλημάτων, να προκύπτει μετά από εξαντλητικό διάλογο με τους βασικούς κοινωνικούς εταίρους, να υιοθετείται με υπερκομματική συμφωνία (στον βαθμό που είναι δυνατόν) και να αξιολογείται και επικαιροποιείται τακτικά από ανεξάρτητο συμβούλιο υποδομών με συμμετοχή ειδικών, κρατικών λειτουργών και εκπροσώπων της βιομηχανίας υποδομών - κατασκευών και κοινωνικών εταίρων. Πρέπει να δίνει βαρύτητα στην κλιματική αλλαγή, στην ενεργειακή θωράκιση της Χώρας και στη μετατροπή της σε ενεργειακό κόμβο της ευρύτερης περιοχής, στην ενίσχυση της ανθεκτικότητας και στην αναβάθμιση υφιστάμενων υποδομών (οδικό δίκτυο, φράγματα, αρδευτικό δίκτυο, κτίρια κ.λπ.), στην εξέλιξη των πόλεων σε smart cities, στην πολεοδομική και τουριστική αξιοποίηση



Σέργιος Λαμπρόπουλος, Ομότιμος Καθηγητής ΕΜΠ, Πρόεδρος Εθνικού Συμβουλίου Βιομηχανίας Υποδομών & Κατασκευών (ΕΣΒΥΚ)

εκτάσεων, στη διαχείριση αποβλήτων και σε άλλες σημαντικές για την ανάπτυξη παραμέτρους.

Για να επιτευχθούν οι στόχοι, ο στρατηγικός σχεδιασμός οφείλει να ενεργοποιεί/αξιοποιεί όλους τους διαθέσιμους πόρους, δομές και οικονομικούς φορείς (μικρές και μεγάλες μελετητικές-συμβουλευτικές επιχειρήσεις, μικρές και μεγάλες επιχειρήσεις κατασκευών) με την κατάστρωση κατάλληλα κατανεμημένων προγραμμάτων μελετών και έργων. Πρέπει να παρέχονται κίνητρα για τη σταδιακή αύξηση του μεγέθους των πολύ μικρών επιχειρήσεων του κλάδου, ώστε να βελτιωθεί η παραγωγικότητα, η τεχνολογία και οι δυνατότητές τους στην ανάληψη μελετών και έργων. Καθώς επίσης για τη διαμόρφωση κουλτούρας εξωστρέφειας, για τη συνεργασία με φορείς προσέλευσης επενδύσεων και εντέλει για τη δημιουργία επιχειρήσεων με μέγεθος και οργάνωση που να μπορούν να κινηθούν διεθνώς.

Θετικό βήμα, που όμως δεν υποκαθιστά τον εθνικό στρατηγικό σχεδιασμό, αποτελεί η δημιουργία πριν λίγο καιρό της Κυβερνητικής Επιτροπής Συντονισμού Συμβάσεων Στρατηγικής Σημασίας και της Ειδικής Ομάδας Δράσης, που θα συντονίζουν το αναπτυξιακό πρόγραμμα



(τουλάχιστον των αρχικών σταδίων) και πρόδρομες ενέργειες πριν την έγκριση των σχετικών χρηματοδοτικών προγραμμάτων, ήτοι τη δημιουργία αποθέματος επιχειρησιακών δράσεων σε αναμονή. Ειδικά στη δύσκολη οικονομική περίοδο που διανύουμε, το κρίσιμο για τη Χώρα ζήτημα είναι να υλοποιεί κατά προτεραιότητα «έργα ανταποδοτικής επένδυσης», δηλαδή έργα με εύλογο κόστος και υψηλή λειτουργική αξία, τα οποία αποφέρουν βέβαιο κοινωνικό και οικονομικό όφελος, δημιουργούν συνέργειες με άλλα ή τα ολοκληρώνουν, εξυπηρετούν όσο το δυνατόν περισσότερες ανάγκες, ενώ διασφαλίζουν έσοδα προς επανεπένδυση στο μέλλον. Είναι αρνητικό να επιλέγονται «έργα κατανάλωσης» ελκυστικά από πολιτική άποψη καθώς και έργα που προτείνουν οργανισμοί έντονα παθητικοί οικονομικά (δηλαδή πριν την πραγματική εξυγίανση τους). Invest, no spend.

Οι δημόσιες επενδύσεις γίνονται από το υστέρημα του ελληνικού λαού και πρέπει να «πιάνουν τόπο», ακόμα και αν συγχρηματοδοτούνται σημαντικά από τα τρέχοντα ευρωπαϊκά προγράμματα. Πρέπει να περιορίσουμε τον συνήθη μεγαλοϊδεατισμό μας. Δεν έχουμε την πολυτέλεια να δρομολογούνται νέες σιδηροδρομικές γραμμές υψηλών ταχυτήτων, καθόσον δεν υπάρχει ο κρίσιμος πληθυσμός και συνεπώς οι αναγκαίοι επιβάτες. Επίσης, το κόστος κατασκευής σιδηροδρομικής γραμμής στο ελληνικό ανάγλυφο είναι εξαιρετικά υψηλό. Αντίθετα, πρέπει να ολοκληρωθεί το ταχύτερο το Μετρό στην Αθήνα και στη Θεσσαλονίκη, να αναπτυχθεί ο Προαστιακός στην Αττική και στην Κεντρική Μακεδονία, να διασυνδεθούν σιδηροδρομικά τα λιμάνια του Λαυρίου και της Ραφίνας, ο Βόλος με τη Λάρισα κ.λπ. Σιδηροδρομικό έργο απόλυτης προτεραιότητας, που παραδόξως δεν περιλαμβάνεται στο πρόγραμμα δημοπρατούμενων έργων, είναι η νέα γραμμή Θριάσιο Πεδίο - Σφίγγα (προς Θήβα), ενδεικτικού προϋπολογισμού 700 εκατομμυρίων ευρώ. Συντομεύει τη διαδρομή εμπορευματοκιβωτίων από το Ικόνιο στα βόρεια σύνορα κατά 50 χλμ. και τη διαδρομή επιβατών Σιδηροδρομικό Κέντρο Αχαρνών (ΣΚΑ) - Θεσσαλονίκη κατά 25 χλμ. Απελευθερώνει την υφιστάμενη γραμμή ΣΚΑ - Θήβα για την περαιτέρω

δημοσίων συμβάσεων στρατηγικής σημασίας (Strategic Projects Pipeline). Επίσης, θετικά αναμένεται να λειτουργήσει η νεοσυσταθείσα Ειδική Υπηρεσία Υποδομών που θα έχει την ευθύνη για την έγκαιρη και αποτελεσματική υλοποίηση των σχετικών έργων.

Και ας μη λησμονούμε ότι «καταφέραμε» με διαχρονική προσπάθεια να υπάρχουν λιμάνια όπου σπανίως δένουν καράβια, αεροδρόμια όπου σπανίως προσγειώνονται αεροπλάνα, συρμοί με ελάχιστους επιβάτες, αυτοκινητόδρομοι με χαμηλή κυκλοφορία. Επιπροσθέτως, αποτελεί

ζητούμενο στη Χώρα μας η καλή συντήρηση και διαχείριση των υφιστάμενων υποδομών, των λιμένων, των αεροδρομίων, του οδικού και του σιδηροδρομικού δικτύου.

Για παράδειγμα, το 2011 ανατέθηκαν και το 2015 ολοκληρώθηκαν 60 Μελέτες Βελτίωσης Οδικής Ασφάλειας σε τμήματα συνολικού μήκους 13.000 χιλιομέτρων περίπου. Το σύνολο των έργων έχει σήμερα εξασφαλισμένη χρηματοδότηση από το Ταμείο Ανάκαμψης και δάνειο της ΕΤΕπ. Είναι απορίας άξιο γιατί μέχρι σήμερα δεν έχει δημοπρατηθεί το σχετικό πρόγραμμα έργων, τα οποία διεθνώς αξιολογούνται ως κατ'εξοχήν ανταποδοτικά, ενώ οι μελέτες παραχαιώνονται και η μεγάλη απώλεια συνανθρώπων μας συνεχίζεται.

ΟΧΙ ΣΕ «ΕΡΓΑ ΚΑΤΑΝΑΛΩΣΗΣ»

Λαμβάνοντας υπόψη το μεγάλο χρονικό διάστημα από τη δημοπράτηση της μελέτης μέχρι την ανάθεση των έργων, είναι σημαντικό για την ομαλή ροή των προγραμμάτων να δρομολογούνται στην εκάστοτε κυβερνητική περίοδο τα έργα της μεθεπόμενης. Η ύπαρξη εθνικού στρατηγικού σχεδιασμού υποδομών θα επιτρέπει την προετοιμασία μελετών

Ο στρατηγικός σχεδιασμός οφείλει να αξιοποιεί όλους τους διαθέσιμους πόρους, τις δομές και τους οικονομικούς φορείς

ανάπτυξη προαστιακού και εξαλείφει την ανάγκη αναβάθμισής της σε υψηλής ταχύτητας (με εξοικονόμηση άνω των 200 εκατομμυρίων ευρώ). Συνδεδεμένο σημαντικό έργο είναι επίσης η αναβάθμιση και χρήση της υφιστάμενης γραμμής ΣΚΑ - Πειραιάς ως μητροπολιτικής, ώστε να αποσυμφορήσει τον ηλεκτρικό, με μεταφορά της αναχώρησης των υπεραστικών τρένων στο ΣΚΑ.

Επίσης, μικρά έργα που αξιοποιούν υφιστάμενες υποδομές σταθερής τροχιάς έπρεπε να είχαν από καιρό υλοποιηθεί, π.χ.:

- Στη γραμμή του προαστιακού σιδηροδρόμου ΣΚΑ Αθηνών - Αεροδρόμιο Ελ. Βενιζέλος δεν υπάρχει πρόβλεψη στους σταθμούς για λειτουργικές διευκολύνσεις park and ride.
- Στον χώρο του παλαιού αεροδρομίου της Αθήνας, το παραλιακό τραμ μπορεί να προσεγγίσει στον σταθμό του μετρό Ελληνικό με επέκταση της γραμμής του κατά 800 μ. από το υφιστάμενο αμαξοστάσιο, με πολύ μικρό κόστος.

ΑΠΟΝΟΜΟΘΕΤΗΣΗ ΚΑΙ ΚΑΤΑΡΤΙΣΗ ΤΩΝ ΣΤΕΛΕΧΩΝ ΤΟΥ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΚΑΙ ΙΔΙΩΤΙΚΟΥ ΤΟΜΕΑ

Επισημαίνεται η μεγάλη σημασία που έχει για την επιτυχή υλοποίηση των δημοσίων έργων η εξασφάλιση συνθηκών υγιούς ανταγωνισμού και επιχειρηματικότητας. Η νομοθεσία δημοσίων συμβάσεων έχει διαχρονικά πολύπλοκη και ανισοβαρή δομή, αγνοεί οπουδαίους δευτερογενείς αναπτυξιακούς στόχους (υγιής επιχειρηματικότητα, εξωστρέφεια κ.λπ.), ενώ και η επιβεβλημένη ευθεία μεταφορά της ευρωπαϊκής νομοθεσίας έχει διαστρεβλωθεί με προσθήκη άρθρων εθνικής νομοθέτησης. Κάθε λίγο και λιγάκι δεκάδες άρθρα τροποποιούνται, διαγράφονται ή προστίθενται. Ο Νόμος 4782/2021 απετέλεσε θετικό βήμα επειδή εισήγαγε σημαντικές ρυθμίσεις, πολλές όμως από αυτές δεν μπορούν να εφαρμοστούν γιατί δεν έχουν εκδοθεί οι εκτελεστικές αποφάσεις (π.χ. πολλαπλά κριτήρια ανάθεσης έργων). Είναι επιτακτική ανάγκη να προχωρήσει η Χώρα μας σε εκτεταμένη απονομοθέτηση (deregulation) με προσαρμογή σε



καλές διεθνείς πρακτικές και ιεράρχηση των ρυθμίσεων με χρήση προτύπων τεχνικών, οδηγιών κ.λπ.

Επίσης, απαραίτητη προϋπόθεση για την επιτυχή υλοποίηση έργων είναι η ύπαρξη σύγχρονων δομών διαχείρισης και διοίκησης με φορείς υλοποίησης αποσυνδεδεμένους από το πολιτικό σύστημα. Και είναι αναγκαίο να συστηματοποιηθεί το πλαίσιο κανονισμών, προδιαγραφών, αναλύσεων τιμών κ.λπ. και να αναπτυχθούν βάσεις δεδομένων και κατάλληλα συστήματα επεξεργασίας τους. Σημαντική καινοτομία αποτελεί η πρόσφατη σύσταση, με βάση τον Νόμο 4782/2021, του ΝΠΙΔ «Εταιρεία Προδιαγραφών και Τιμολόγησης Τεχνικών Έργων και Μελετών» (ΕΠΤΤΕΜ).

Τέλος, για τον επιτυχή σχεδιασμό και υλοποίηση των έργων απαιτείται η αναβάθμιση των ικανοτήτων των στελεχών των δημόσιων και ιδιωτικών φορέων, όπως:

- Εμβάθυνση της κατάρτισης των δικαστών στα συναφή θέματα και δημιουργία εξειδικευμένων τμημάτων δικαστηρίων.
- Εκσυγχρονισμός της πανεπιστημιακής εκπαίδευσης των μηχανικών. Οι μηχανικοί όταν αποφοιτούν δεν έχουν

επαρκή γνώση του οικονομικού και νομικού πλαισίου, με αποτέλεσμα να αδυνατούν να προσεγγίσουν σφαιρικά τα έργα. Και αυτό δύσκολα θεραπεύεται στη συνέχεια. Συνεπώς, πρέπει να αναδιαρθρωθούν αντίστοιχα τα προγράμματα προπτυχιακών σπουδών και να αναπτυχθούν προγράμματα εφαρμοσμένων μεταπτυχιακών σπουδών.

- Επαγγελματική κατάρτιση των στελεχών της δημόσιας διοίκησης και των ιδιωτικών φορέων του κλάδου σε αντιστοιχία με τις διεθνείς εξελίξεις καθώς και σχετική αξιολόγησή τους.
- Συστηματική διάγνωση των αναγκών σε εργατοτεχνικό δυναμικό και σχεδιασμός προγραμμάτων προσέλκυσης και κατάρτισης στις απαιτούμενες δεξιότητες.

Συμπερασματικά, παρά τις όποιες προσπάθειες ο εθνικός στρατηγικός σχεδιασμός και ο τρόπος υλοποίησης των δημοσίων έργων στη Χώρα μας υπολείπονται ακόμη εκείνων που χαρακτηρίζουν το σύγχρονο ευρωπαϊκό κράτος. Η ευρεία και άμεση μεταρρύθμισή τους είναι ουσιαστική προϋπόθεση για τη μακροπρόθεσμη ανάπτυξη της Χώρας στο ιδιαίτερα ανταγωνιστικό διεθνές οικονομικό περιβάλλον. ■